

LEGITIMACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES: LAS COMISIONES COMO INSTRUMENTO ORGANIZACIONAL

Ana Mariela Rodríguez¹; Alberto Picón Martínez²

RESUMEN

Una discusión acerca de los grupos de trabajo, los equipos de trabajo y las comisiones, proponiendo en cada caso, un concepto dirigido a desambiguar el uso técnico de estos términos, a partir de un aspecto diferenciador: el vínculo entre los miembros. Se desarrolla con amplitud, desde un enfoque novedoso, la génesis, intención y uso de las comisiones, fundando su trabajo en la necesidad o conveniencia de alguna forma de legitimación, técnica o política, para la toma de decisiones. Y, se muestra cómo el desempeño se ubica en algún punto de la tensión entre lo técnico y lo político. También, se ofrece un método para lograr comisiones eficientes y se muestran ejemplos en el sector público y en la actividad privada.

Palabras clave: comisión, legitimación técnica, legitimación política, toma de decisiones.

La investigación analizó la composición, actas, tiempo de tratamiento de los temas y resoluciones en una muestra intencional de 64 comisiones. De entre ellas, 26 se tomaron como modelos en un grupo de comisiones similares. Estas fuentes secundarias se contrastaron con observación, cuando fue permitido, y con entrevistas. También se identificaron informantes calificados. El trabajo de campo se inició en 2009 y la recopilación de datos se completó a principios de 2013.

1 Los grupos de trabajo y los equipos de trabajo

En la literatura muchas veces se usan como sinónimos los términos grupos de trabajo, equipos de trabajo, y comisiones o comités (Cuadro 1). Haremos una distinción entre ellos.

¹ Profesor Agregado en el Departamento de Administración, Facultad de Ciencias Económicas y Administración; y en el Centro Cardiovascular Universitario, donde cumple funciones como Director Administrativo de la Dirección del Hospital de Clínicas “Dr. Manuel Quintela”, Facultad de Medicina, Universidad de la República.

² Formador de Formadores en el CFE-ANEP en las Áreas de Lengua y Literatura, y Ciencias de la Educación. Doctor por la Universidad de Santiago de Compostela. Investigador independiente en el Departamento de Didáctica y Organización Escolar.

DEFINICIONES DE GRUPO Y EQUIPO
Un grupo de trabajo se compone de determinado número de personas que por lo general se reportan a un superior común y tienen una interacción cara a cara, que tienen cierto grado de interdependencia en el desempeño de tareas con el fin de alcanzar las metas de la organización” (French & Bell, 1996, p. 172)
Un equipo se compone de un número reducido de personas con habilidades complementarias, que tienen un compromiso con un propósito común, una serie de metas de desempeño y un enfoque, de todo lo cual son mutuamente responsables.” (Katzenbach & Smith, 1993, p. 112)
...conjunto de personas – más o menos reducido – con diferentes antecedentes, habilidades y conocimientos, reclutadas en distintas áreas de la organización, que colaboran en una tarea específica y definida. No hay superiores ni subordinados; solamente veteranos y juniors” (Drucker, 2000, p. 388)

Cuadro 1. Definiciones de grupo y equipo, de trabajo

El elemento menos científico de estas definiciones es la determinación del número de integrantes, que tanto en el caso de grupo como en el de equipo, queda librado a cada experiencia concreta. Es decir, que la cantidad óptima de personas resulta del ensayo y error en cada oportunidad. Al respecto Gore y Vázquez (2004) expresan “probablemente un curso de Trabajo en Equipo brinde orientaciones y ayude a reflexionar, pero no constituye un ‘traje a medida’ para ninguna de estas u otras configuraciones de equipos. (...) Se aprende a trabajar con otros justamente *trabajando con otros*” (pp. 132-133). Además de la suma de competencias y la capacidad de aprendizaje del conjunto, consideran otros elementos del “contexto real de la tarea, variables, tales como el uso del tiempo, el tipo de actividad, el tipo de recursos materiales, las reglas tácitas o explícitas y las relaciones interpersonales [que] conforman una trama compleja que condiciona la índole de las habilidades necesarias para trabajar en conjunto” (ídem). En definitiva el número de integrantes de un equipo de trabajo, depende no solo de las competencias necesarias que cada individuo proporciona, sino también de las otras variables que mencionan los autores; y, dado que no se ha desarrollado una fórmula que permita relacionar indiscutiblemente estas variables con un resultado, se afirma la conclusión de la experiencia a través del ensayo y el error.

Por otra parte, *comisión* es definida como “Conjunto de personas encargadas por la ley, o por una corporación o autoridad, de ejercer unas determinadas competencias permanentes o entender en algún asunto específico” (RAE, 2001). Koontz y Weihrich (1999) proponen: una comisión o comité es “un conjunto de personas encargado como grupo de un asunto” (p. 560). Nos encontramos con un problema de terminología. Las palabras clave en esta aparente confusión son: grupo, equipo y comisión. El origen podría estar en

el uso de unos términos para definir a los otros. Comisión en términos de grupo de personas, equipo otro tanto, y grupo en términos de conjunto de personas. Parecería que no existe ningún término técnico que sea “conjunto de personas”, y en consecuencia, este parece ser el más neutro de todos. Así, pues, si en las definiciones de grupo, equipo y comisión sustituimos convenientemente las referencias a los miembros por el término “conjunto de personas”, podríamos encontrar una diferencia entre aquellos tres, basada en su estructura, en las relaciones interpersonales o en la forma en que se toman las decisiones. Operando de esta manera, hay una clara diferenciación entre grupo de trabajo, por un lado; y por el otro, equipo de trabajo y comisión. De lo anterior y como diferenciación preliminar, aparece la relación jerárquica entre los miembros (Cuadro 2).

	Conjunto de personas...	Autoridad	Ejemplos
Grupo de trabajo	...que por lo general se reportan a un superior común y tienen una interacción cara a cara, que tienen cierto grado de interdependencia en el desempeño de tareas con el fin de alcanzar las metas de la organización.	supervisión de uno de los integrantes	una cuadrilla realizando mantenimiento en la vía pública, donde un capataz supervisa a los obreros
Equipo	...– más o menos reducido – con diferentes antecedentes, habilidades y conocimientos, reclutadas en distintas áreas de la organización, que colaboran en una actividad específica y definida. No hay superiores ni subordinados; solamente veteranos y principiantes.	cada miembro es autónomo y las relaciones jerárquicas se dan en términos de autoridad técnica (Ruffier citado por Baráibar (1998))	una intervención quirúrgica compleja, donde vemos instrumentista, anestesiólogo, cirujano jefe, cirujano asistente y así sucesivamente, todos autónomos pero coordinados
Comisión	...encargado como tal de un asunto.	toma de decisiones por consenso, y como alternativa, mediante el voto	Comisión para la Paz, la Comisión de Vecinos que presenta una iniciativa al Municipio, un Tribunal de Concurso

Cuadro 2. Diferencias entre grupo de trabajo, equipo, comisión

2 Las comisiones

2.1 Concepto

Como va dicho, la comisión es un conjunto de personas encargado como tal de un asunto. De la comprensión de esta definición se desagrega lo siguiente:

- *Conjunto de personas.* Una comisión tiene varios miembros de acuerdo a los requerimientos del asunto que la convoca. Esas personas pueden ser de diverso origen y competencias, incluso de diferentes organizaciones.
- *Encargado como tal.* La comisión opera como una unidad lo cual significa que todos los miembros tienen el mismo valor jerárquico, técnico, o de representación. Es lo que se llama horizontalidad. Al mismo tiempo, aunque existan opiniones divergentes, a la hora de decidir, la decisión es de todos en conjunto, como comisión. El caso extremo es cuando un curso de acción cuenta con una mayoría mínima, que en caso de decisión dividida, compromete a la totalidad. En la comisión se pone en evidencia la necesidad de competencias de relacionamiento interpersonales de los miembros, para discutir y acordar. Y, en el caso particular de las que se forman por representación, la necesidad de definir en cada organización representada, cuales consignas son no negociables, y en cuales se puede ceder. Esto también es aplicable para las comisiones al interior de las organizaciones, que integran representantes de diferentes órganos de la misma, como puede ser una comisión designada para discutir un proyecto de inversión.
- *De un asunto.* En esta definición el término es polisémico. Un asunto representa un objetivo concreto en el tiempo y en el espacio, después del cual la comisión se disuelve, como por ejemplo, una Comisión Asesora de Adjudicaciones en un proceso licitatorio, o los vecinos que promueven la instalación de un semáforo en un cruce que consideran peligroso, como se ve en la propuesta de la Intendencia Municipal de Montevideo en los Presupuestos Participativos³. Un asunto también puede ser la concreción recurrente de resultados en situaciones diversas; pero esencialmente similares, que se reiteran a lo largo del tiempo. Cuando esto ocurre dentro de una organización, la comisión coincide con un órgano de la misma. Por ejemplo, el Consejo Directivo Central de la Universidad de la República⁴, las comisiones parlamentarias⁵, la Comisión Administradora del Río Uruguay⁶, que es el órgano ejecutivo del Tratado del Río Uruguay, donde, para reforzar lo dicho en el punto anterior, la presidencia es rotativa.

³ <http://www.montevideo.gub.uy/descentra/>, 5 de marzo de 2009.

⁴ <http://www.universidad.edu.uy/institucional/autoridades.htm#1>, 5 de marzo de 2009.

⁵ <http://www.parlamento.gub.uy/palacio3/index1024.htm>, 5 de marzo de 2009.

⁶ <http://www.caru.org.uy/>, 23 de mayo de 2013.

2.1.1 Ventajas y Limitaciones de las Comisiones

Las comisiones son un instrumento alternativo, lo que significa que, frente a determinada situación, alguien elige la opción de crear una comisión. La noción de alternancia implica que existen beneficios o ventajas y perjuicios o limitaciones, cuya ponderación, entre diferentes instrumentos, sugiere en algunos casos la conveniencia de una comisión y en otros no. Entonces, es necesario identificar las ventajas y limitaciones de las comisiones (Cuadro 3), en cuyo repertorio se incluyen las que han sido estudiadas por la comunidad de la ciencia de la administración (Koontz & Weihrich, 1999; Robbins & Coulter, 2000; Stoner, et al., 1996; Xavier, s.f.).

VENTAJAS DE LAS COMISIONES	LIMITACIONES DE LAS COMISIONES
Opinión o deliberación en grupo	Costo en tiempo y dinero
Promoción de la coordinación y cooperación en la ejecución de sus recomendaciones o decisiones	Responsabilidad dividida
Campo de desarrollo y experimentación para ejecutivos	Decisiones de compromiso
Representación de los distintos intereses	Tiranía de las minorías
Descentralización de la autoridad	Inadecuada organización interna y objetivos confusos
Transmisión y diseminación de información	
Consolidación de la autoridad	Inadecuación de los miembros
Motivación mediante la participación	Uso abusivo de las comisiones
Maduración de acciones	

Cuadro 3. Ventajas y limitaciones de las comisiones

2.1.1.1 Ventajas

2.1.1.1.1 Opinión o deliberación en grupo.

Hay multiplicidad de aportes y puntos de vista: personales, técnicos, intereses en juego. El colectivo se beneficia del intercambio de opiniones, conocimientos y experiencias de los miembros de una comisión en el análisis del asunto. Esto es más evidente cuando deben adoptarse decisiones – ejecutivas o de asesoramiento - sobre cuestiones para las que no existe una respuesta precisa y clara, decisiones que requieren insumos de distintos órganos. Es razonable esperar que la opinión colectiva sea mejor que la de una sola persona y además, propende a que los intereses de las diferentes partes queden debidamente representados. Un elemento clave para aprovechar esta ventaja es la adecuada selección de las personas.

Un miembro cuidadosamente elegido estará en condiciones de ilustrar a los demás, sobre aspectos del problema que éstos podrían no tener en cuenta, por su formación, lugar de trabajo, o ambos.

Un ejemplo puede ser la Comisión Organizadora del Debate Educativo que incluye un representante del Poder Ejecutivo, de los Partidos Políticos, de Educación Pública, de la Educación Privada, de los funcionarios docentes de la educación, de los funcionarios no docentes de la educación, de los estudiantes de formación docente.

2.1.1.1.2 Promoción de la coordinación y cooperación en la ejecución de sus recomendaciones o decisiones.

Si una persona ha participado en la solución de problemas a través de una comisión, es posible que contribuya al efecto multiplicador del apoyo a su implementación, en su ámbito de influencia. Es por ello que las comisiones resultan ventajosas para promover la coordinación.

El trabajo en conjunto genera compromisos e incentiva la cooperación entre sus miembros, evitando el aislamiento de alguna de las partes, que rechaza las decisiones o recomendaciones que se formulan por no haber participado en la discusión y no conocer su fundamento. La solución de problemas a través de comisiones conduce a la alineación de las partes involucradas con los objetivos de la organización; o con los del colectivo o ambiente, afectado por la intervención.

Un ejemplo pueden ser los Consejos de Salarios por rama de actividad. Allí se alinean los intereses sindicales respecto de los salarios, las condiciones de trabajo, la cantidad de puestos; además, las condiciones necesarias para la viabilidad del negocio; y, también, las metas macroeconómicas del gobierno.

2.1.1.1.3 Campo de desarrollo y experimentación para ejecutivos.

En general, las comisiones permanentes sustituyen progresivamente a sus miembros. Convierten en miembros de pleno derecho a ejecutivos que hayan asistido a reuniones anteriores y conservan a antiguos miembros que conocen las razones de las decisiones y medidas precedentes. Así dan uniformidad y continuidad a su actuación. Cuando se trata de órganos electivos este concepto se lleva adelante mediante renovaciones parciales periódicas, como ocurre en la Suprema Corte de Justicia o en el Directorio de sociedades anónimas, donde eventualmente los gerentes de último nivel se incorporan a la cúpula estratégica.

2.1.1.1.4 Representación de los distintos intereses.

Incluir en una comisión personas que representen todos los intereses, y que éstos sean tenidos en cuenta al proponer las soluciones, es la expresión más moderna de la democracia, pues actualmente no es aceptable que la voluntad de una mayoría circunstancial vulnere los derechos de una minoría, en un momento determinado (Buchanan, 1980). Es evidente que cada parte tiene posiciones transables y no transables, y que, por otra parte, pueden aparecer objetivos conflictivos, excluyentes. Pero, en estos casos, el trabajo de la comisión intentará incluir, en su solución, medidas paliativas

de los perjuicios inevitables en la puesta en práctica de un cambio del estado de cosas (Freeman, 2010).

Un ejemplo de esto son las comisiones formadas por el Estado, los empresarios, y los habitantes y productores rurales de una determinada zona geográfica, para discutir el impacto ambiental de un proyecto de negocios, o la comisión formada por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y productores agropecuarios y apicultores, para discutir la utilización de un insecticida contra la langosta, que afecta a las colmenas.

2.1.1.1.5 Descentralización de la autoridad.

Refiere a aquellos casos en que existen razones válidas para evitar la atribución de autoridad en una sola persona para tomar decisiones en ciertos asuntos.

Es el caso de la Administración Nacional de Educación Pública, donde la ley instituye comisiones que llama Consejos para dirigir a los organismos desconcentrados: Educación Inicial y Primaria, Secundaria, Técnico Profesional. También es el caso de la Universidad de la República, donde muchas decisiones dependen de los Consejos de cada facultad, aun existiendo un decano en cada una. Y, tanto en el ámbito público como en el privado, las juntas o comisiones calificadoras del desempeño funcional de las personas que trabajan en una organización.

2.1.1.1.6 Transmisión y diseminación de información

Mediante la comunicación directa todas las personas reciben la misma información, sin interpretaciones intermediarias, y discuten su significado en conjunto, de manera que su influencia será similar en cuanto a su contenido. Cualquier duda será disipada por el colectivo o por su intermedio. De esta manera la transmisión de contenidos es pura, en cuanto impacta del mismo modo en cada integrante de la comisión. Y su difusión abarca contemporáneamente a todos aquellos que deben tomar conocimiento oportuno de la misma. Esto contribuye a avanzar el trabajo de manera productiva sin malos entendidos que frustren un esfuerzo aislado que utiliza el insumo de manera inapropiada.

Ejemplo de esta práctica es la distribución de dossiers a cada uno de los miembros de la comisión, y actualmente mediante las nuevas tecnologías de información y comunicación, la transmisión en tiempo real o al unísono, aunque las personas no estén ubicadas en el mismo lugar.

2.1.1.1.7 Consolidación de la autoridad.

Puede ocurrir que la solución de un asunto no distinga con claridad la línea natural de referencia con algún órgano concreto o con algún individuo de las jerarquías de la organización. Es probable que quien detecte o conviva con el problema solicite o proponga una solución ascendiendo en la línea jerárquica incluso hasta la Gerencia General, sin hallar respuesta. Porque en los

primeros escalones nadie lo reconoce dentro de su ámbito de competencia, y en los más elevados no se identifica como un problema de su ámbito de control. Una mirada lúcida puede ser capaz de desagregar el asunto a fin de relacionar cada parte con algún ámbito concreto de responsabilidad dentro de la organización, haciendo evidente que la decisión requiere la opinión colectiva de esos individuos. Su reunión en una comisión ad hoc, es decir, con el solo objetivo de resolver un asunto único en el tiempo y en el espacio, es la forma menos conflictiva y más rápida de resolver el problema.

Es difícil exponer ejemplos de esta índole ya que por sus características generalmente quedan reservados al interior de las organizaciones y son utilizados como aprendizaje institucional que eventualmente implica una actualización de la estructura, los procesos, los manuales y puede producir una ventaja competitiva (Porter, 2008). Son más comunes en las instituciones de salud. Por ejemplo, el Comité de Tumores del Hospital Británico, donde “los diferentes especialistas involucrados en [la] atención, interactúan entre ellos para lograr una opinión unificada con respecto a la conducta terapéutica a seguir, definir un seguimiento o colaborar en un diagnóstico”⁷.

2.1.1.1.8 Motivación mediante la participación.

Participar en la toma de decisiones es un incentivo para el individuo llamado a integrar una comisión. Esto, con tal que exista conciencia, en los miembros de la comisión, de que ninguno de ellos en su nivel jerárquico o de representación, podría ser atribuido individualmente de la autoridad necesaria para tomarla por sí solo. En otras palabras, que la decisión para la que se le llama a participar esta mas allá de su cargo o capacidad. En este sentido, la comisión funciona con el doble propósito de encargarse de un asunto externo a ella, y al mismo tiempo, formar, entrenar y facultar a sus integrantes para asumir mayores responsabilidades en la estructura de la organización a la que pertenecen.

Un ejemplo puede ser el parlamento juvenil surgido de un acuerdo entre la Cámara de Representantes, el Instituto de la Juventud y la Administración Nacional de Educación Pública – Consejo de Educación Secundaria. Los proyectos que allí se voten serán patrocinados por el Parlamento Nacional ante los organismos que tengan injerencia en su puesta en práctica. Otro ejemplo son los Comités de Mejora Continúa, en las organizaciones que los utilizan.

2.1.1.1.9 Maduración de acciones.

La multiplicidad de aportes en las comisiones permite no solamente alcanzar una solución común, sino también discutir la oportunidad o conveniencia para ponerla en práctica o diferirla, si se entiende necesario contar con elementos de juicio adicionales respecto de la solución técnica. En este caso podemos mencionar que en determinadas oportunidades existen

⁷ http://www.hospitalbritanico.org.uy/el_hospital_comites_hospitalarios.php#p3 Visto el 23jul2013.

dos tipos de soluciones, la técnica y la política. Mientras que la primera se respalda en el conocimiento científico, la segunda se relaciona con la receptividad de la propuesta y la percepción de quienes serán afectados por la intervención. De este modo, mientras que todos aceptan que haya un conjunto de personas idóneas ocupándose de buscar una solución, no todos estarían de acuerdo con implementarla, sin importar su calidad. Existen múltiples proyectos legislativos a estudio de la comisión correspondiente, esperando el momento oportuno. En el mismo sentido, hay comisiones que reciben críticas por “su falta de concreción”.

2.1.1.2 Limitaciones

2.1.1.2.1 Costo en tiempo y dinero.

Algunos piensan que ésta es la mayor objeción que se plantea al uso de las comisiones como instrumento organizacional. A veces no existe correlación entre el costo en tiempo y dinero, y el beneficio que se obtiene de su funcionamiento. La numerosidad de las comisiones implica necesariamente tiempo para que cada persona manifieste sus puntos de vista, y consecuentemente, si no coinciden, el tiempo de encontrar la posición común o de discernir cuáles son, en definitiva, las posiciones contrapuestas, ya que en ese devenir pueden ocurrir coincidencias parciales entre miembros – o alineamientos - que terminan reduciendo las opiniones a un número menor que las personas participantes. Aún sin llegar a la solución, las personas están recibiendo una remuneración por su trabajo, lo que implica un costo para la organización que las patrocina. También debe incluirse el personal de apoyo y los insumos de toda naturaleza que demanda el trabajo de la comisión.

La ausencia de concreción, por otra parte, dilata en el tiempo la implementación del cambio necesario. El objetivo de la comisión, ya sea focalizado o recurrente, es intervenir sobre un estado de cosas para alterar, controlar o dirigir la secuencia prevista de eventos.

El costo en términos financieros es más evidente en las comisiones formales, pero aún las de buena voluntad, como los vecinos embarcados en una iniciativa de mejora barrial, tienen un costo, más difícil de medir, en términos de la postergación de un beneficio que mejora las condiciones actuales o el uso de tiempo personal, que en ausencia del problema podría dedicar a intereses particulares. En ambos casos la conveniencia del uso de una comisión es una valoración que realiza quien promueve su utilización; y, como se ha expresado, existen condiciones para las que no se han desarrollado técnicas de cuantificación de costo pero que se miden en términos de satisfacción de los individuos afectados. Apelando a conceptos ya mencionados, el hecho de participar en la toma de decisiones, el hecho de contemplar los intereses – incluso, y especialmente, de las minorías -, y otros ejemplos que son claros exponentes de su inconmensurabilidad, pero cuya sola noción define la conveniencia del uso de una comisión.

Más adelante se discutirán técnicas para contrarrestar esta limitación, como puede ser establecer plazos y el compromiso de su cumplimiento, tanto para el propósito general, como para los encuentros o reuniones; o, establecer agendas rígidas, entre otros.

2.1.1.2.2 Responsabilidad dividida.

Más que una limitación, la noción de responsabilidad dividida, es un peligro de las comisiones. Para el observador, porque siente que nadie se hace cargo del trabajo o del resultado; para los integrantes, porque pueden sentir que una conducta pasiva los libera de responsabilidad sobre el producto y, peor aún, cuando el carácter de algunos participantes pretende aunar las voluntades detrás de su postura, escudarse en el conjunto para eludir la responsabilidad sobre las consecuencias no deseadas del resultado. Estos casos no agotan las posibilidades de esta limitación o desventaja, pues el conjunto reúne tantos caracteres como el número de individuos que forman la comisión.

Una comisión es un cuerpo con múltiples cabezas; y, sin importar cual cabeza “pensó”, el movimiento lo realiza el cuerpo, que pertenece a todos y del que no se pueden desvincular. Esta condición existe en la naturaleza. Una estrella de mar tiene cinco brazos que reaccionan independientemente, el movimiento que percibimos es el resultado de la iniciativa de alguno de ellos y del “trabajo” de persuasión sobre los otros, de cuya “discusión” resulta un movimiento en un sentido y con una dirección intencional. Precisamente, la intención es la que crea la responsabilidad. Cada uno de los miembros de la comisión es responsable, por su acción u omisión, de los emergentes.

El grado de esta limitación es una variable que depende del compromiso de cada persona, y éste es valorado por quien propone su participación, para lo cual define su criterio en función de su propio interés estratégico respecto del trabajo de la comisión. Como se ve, la cantidad de variables intervinientes evidencia la complejidad implícita en la constitución de una comisión.

2.1.1.2.3 Decisiones de compromiso.

Más que decisiones de compromiso, interesa contar con decisiones de calidad, que no tienen porqué ser unánimes.

Es poco probable que la decisión de una comisión recoja de manera simple y pura la propuesta de uno de sus miembros. Lo habitual es un proceso de refinamiento que muchas veces se explicita como “solución de compromiso”. Vale la pena discutir si las soluciones de compromiso lo son en relación al carácter de las personas, o en relación a los diversos intereses de las partes que cada uno representa. El primer caso es el ejemplo típico de las desventajas de una comisión, porque precede la megalomanía sobre la representatividad. En el segundo caso, que no debe considerarse como una limitación, la solución tiende a ser el resultado de una negociación,

especialmente cuando deben conjugarse los intereses de diferentes partes (Freeman, et al., 2010). Se explicó, más arriba, que en estos casos de representación, el miembro de una comisión llega mandatado con una serie de consignas, reivindicaciones u objetivos concretos, entre los cuales hay unos negociables y otros irrenunciables. El producto de una comisión será ampliamente satisfactorio si en su solución de compromiso se contemplan todas las posiciones irrenunciables de las partes. Aunque ello demande una intervención más amplia de lo que se preveía cuando se propuso su formación; y, con tal que esta solución esté al alcance o dentro de los límites de las posibilidades materiales previstas originalmente: tiempo y costos de toda naturaleza. Este tipo de solución es abordado en las teorías de negociación como del tipo “ganar - ganar” (*win to win*) (Wertheim, 2007).

Un ejemplo puede ser los consejos de salarios, donde puede haber una consigna de incremento salarial y una consigna de no disminuir los puestos de trabajo. La primera generalmente se negocia, pero el sindicato considera irrenunciable mantener el número de puestos de trabajo.

2.1.1.2.4 Tiranía de las minorías.

Esta limitación puede considerarse consecuencia de una errónea idealización del trabajo de una comisión. En su constitución se pone como premisa, principalmente cuando los miembros representan intereses diversos, que la solución contemplará a todos ellos. Eso opera como supuesta garantía de que una minoría no será perjudicada, porque se necesita su expresa aprobación como parte del consenso o unanimidad. Del mismo modo, los miembros pueden no ser claros acerca de sus objetivos como representantes, porque ellos pueden no haber identificado para sí mismos la discriminación anotada más arriba entre negociables e irrenunciables. Incluso la integración a una comisión puede estar precedida de la condicionalidad del consenso como seguridad de lo anterior. Al final puede ser un camino seguro a la inoperancia de la comisión.

Esto es muy común cuando alguna de las partes podría perder un beneficio o privilegio que proviene del estado de cosas y si bien su disminución no la perjudicaría, la presunción de que su posicionamiento actual constituye un “derecho inalienable”, es un escollo que tiende a obstaculizar permanentemente cualquier propuesta que no implique dejar todo como está. Esta explicación no excluye conceptos mencionados para otras limitaciones y que el lector puede considerar apropiados aquí.

Una primera medida para evitar esta desventaja es eludir el compromiso de la solución por consenso. Cuando esto no es posible, resulta conveniente explicitar y tomar nota de cada posición, sucesivamente, lo que puede poner en evidencia una oposición sin fundamento o la presencia de objetivos irrenunciables, en cuyo caso será necesario avanzar el trabajo de la comisión discutiendo progresivamente cada uno. Todo esto incluye las recomendaciones expuestas hasta ahora: metas temporales, acuerdos parciales efectivos – sobre los que no volverá a discutirse -, administrando el

trabajo de la comisión con un claro direccionamiento hacia la obtención de un producto concreto y oportuno en tiempo y costo.

2.1.1.2.5 Inadecuada organización interna y objetivos confusos

La horizontalidad de las relaciones interpersonales dentro de una comisión pueden conducir a la concepción de que establecer reglas implica una limitación de esa característica. Y además, que definir los elementos constitutivos del problema general a resolver, o sea, desagregar el problema en un número limitado de variables intervinientes, podría desprestigiar algún elemento de juicio determinante que no fue percibido al inicio del trabajo de la comisión. Estos son ideales que tienden a la utopía. Sin estos elementos que pueden y deben ser acordados, cuando no vienen dados en el acto de constitución de la comisión o en los manuales internos de la organización, la comisión tendrá una organización interna inadecuada, y objetivos confusos. Aquí puede discutirse la distribución de tareas, las formas de trasmisión y diseminación de la información, las metas intermedias, el régimen de trabajo, los mecanismos de coordinación y todo otro elemento que la metodología de análisis y diseño de procedimientos administrativos propone, que en este caso es la toma de decisiones: ejecutivas o de asesoramiento.

Como un ejemplo de esta limitación se puede pensar en el caso de las comisiones cuya existencia e integración es más importante que su propósito. Otro ejemplo, de definición del problema, fue la Comisión bipartita entre los cancilleres de Uruguay y Argentina que definió los puntos en discusión respecto de la planta de celulosa de UPM.

2.1.1.2.6 Inadecuación de los miembros.

Existe un repertorio prácticamente ilimitado para describir las múltiples inadecuaciones individuales de una persona participando en una comisión determinada. Incluso las cualidades específicas que en la actuación individual resultan proactivas, pueden ser incompatibles con las de otro, que diferente, es también competente cuando actúa por su cuenta. Las razones por las que cada persona es convocada o propuesta para integrar un colectivo no siempre se basan en experiencias anteriores similares de las que se tenga referencia concreta y favorable. En fin, que alguien puede integrar una comisión sencillamente porque se trata de ese individuo más allá de su idoneidad técnica. Las experiencias negativas han llevado a investigar este fenómeno.

Hoy en día, el trabajo colectivo, en grupos, equipos o comisiones, es objeto de estudio científico. Gore (Gore & Vázquez, 2004) recomienda una preparación previa a través de cursos o entrenamiento, que apunta a unas relaciones interpersonales fluidas, cooperativas, que potencien la capacidad del conjunto; pero, reconoce que esto no garantiza el éxito.

Si bien la formación de una comisión es un acto consciente y racional, su transformación en una entidad colectiva con identidad propia no es

instantánea, sino producto de un proceso. Los colectivos humanos se consolidan progresivamente a través de al menos cuatro etapas distintivas que Stoner et al (1996) denominan: formación, tormenta, normativa y desempeño (Cuadro 4).

En la etapa de *formación*, los miembros se conocen entre sí. Se caracteriza por la incertidumbre. En la etapa de *tormenta*, surgen los conflictos, dado que los miembros reconocen la existencia de la comisión, pero se resisten al control que se impone a sus individualidades. La etapa *normativa* es donde se desarrollan las relaciones entre los miembros, surge la identidad como un conjunto de personas, dando lugar a la identidad de la comisión. Esta etapa culmina, cuando se internaliza el conjunto común de expectativas acerca de lo que todos los miembros establecen como el comportamiento correcto. Las reglas pueden ser implícitas o explícitas. En una comisión interna a una organización, proceden de la cultura organizacional establecida. Cuando el colectivo está formado por personas de diversa procedencia, las reglas implícitas proceden de valores más generales y por eso, muchas veces es preciso explicitarlas a partir de un acuerdo. La etapa de *desempeño* es cuando el conjunto de personas se aplica al trabajo de la comisión (Stoner, et al., 1996)

Cuadro 4. Etapas para consolidar colectivos

El rendimiento de una comisión se puede predecir, en parte, evaluando las capacidades intelectuales y las destrezas específicas de sus miembros. El rendimiento de una comisión no es la simple suma de las habilidades individuales de sus miembros. Sin embargo, esas habilidades establecen parámetros sobre lo que los miembros pueden hacer, y el grado de eficacia que alcanzan en sus actividades dentro de una comisión.

2.1.1.2.7 *Uso abusivo de las comisiones.*

El uso abusivo de una comisión consiste en designar una para un propósito contrario al que se invoca.

El uso abusivo de una comisión también es designar a un conjunto de personas para hacerse cargo de un problema que no requiere su participación. Incluso puede discutirse si es válido formar una comisión para transmitir tranquilidad, en el sentido de que se está estudiando un asunto para mejorarlo, cuando en realidad lo aconsejable es no hacerlo. Más arriba se comentaba acerca de “lo técnico y lo político” en el uso de las comisiones. Algunas veces, las comisiones se instituyen precisamente para que se pongan en práctica todas las desventajas que hemos descripto hasta ahora. Especialmente, cuando quienes tienen la autoridad para tomar la decisión consideran que la situación percibida como problema no requiere más intervención que el paso del tiempo y el apaciguamiento de las sensibilidades. Los problemas se disuelven naturalmente como una tormenta de verano. En este mismo ámbito se incluyen las comisiones instituidas para prolongar indefinidamente el estado de cosas, más allá de

su calidad, de la necesidad efectiva de cambiarlas, de la integración, y, en general de cualquiera de los elementos que se han discutido como ventajas o limitaciones.

Las razones para abusar del uso de las comisiones dependen de las relaciones de poder en juego, tanto de quienes las instituyen como de quienes las integran. Su intencionalidad es espuria, y su utilización claramente política, dentro y fuera de las organizaciones.

Otra vez, se apela a la experiencia del lector, para buscar ejemplos de este tipo de limitación, con el compromiso de contrastar su opinión, analizando los elementos de juicio de que disponga con la totalidad de ventajas y limitaciones que se han discutido.

2.2 Origen de las comisiones en las organizaciones

Una empresa intenta formular el plan estratégico para los próximos cinco años. La Junta Directiva convoca a los expertos de la organización, algunos gerentes, técnicos, especialistas en áreas específicas, y forma con ellos una comisión para que lo diseñe. El gobierno local desea realizar una transformación urbana en una parte de la ciudad y reúne algunos de sus técnicos, representantes políticos, y vecinos representativos de la comunidad, con los que forma una comisión para discutir y refinar la iniciativa. Una empresa cuyo mercado original está en proceso de extinción, necesita diversificarse, para lo cual se prevé una reestructura amplia. La cabeza de la organización crea una comisión con técnicos y representantes sindicales para que recomienden el curso de acción. El Estado promueve la creación de un nuevo ente autónomo y propone que la autoridad superior recaiga en una comisión que denomina Directorio. Todos estos ejemplos, tomados de la vida cotidiana muestran el uso de comisiones para planificar, ejecutar proyectos, administrar organizaciones. Son todos casos diferentes.

Se puede hacer una primera generalización entre comisiones consultivas y comisiones ejecutivas. Sin embargo, en el último nivel, en lo profundo de todas estas situaciones, subyace la búsqueda de legitimidad del resultado. Las comisiones se forman cuando quien las instituye reconoce la necesidad de legitimación de la decisión, más allá de su calidad. Legitimación técnica, política o ambas.

2.2.1 *Legitimación técnica*

La legitimación técnica refiere al fundamento científico del producto de la comisión. Frente a una situación problema, que puede ser focalizada o recurrente, el trabajo de la comisión presupone la identificación de todas las variables que inciden y la administración o control de ellas, en orden a obtener una solución efectiva. La solución efectiva generalmente es la única solución aceptable con la información disponible, en un momento y lugar determinados.

Podemos decir que el tiempo, el lugar y la información disponible delimitan el campo de acción de las comisiones que buscan la legitimación técnica de su trabajo.

Ejemplo de estas comisiones son los Comités de Calidad, las comisiones que elaboran los estándares técnicos, el comité de auditoría.

2.2.1.1 Tiempo

El tiempo es el momento histórico donde se ubica la situación problema. Su contemporaneidad es móvil, vale decir que no es igual de una organización a otra. El tiempo refiere al período en el cual la comisión entiende que puede prever el estado de cosas. La forma habitual en que se identifica esta variable es corto, mediano y largo plazo. Depende de las expectativas de control a la interna de la organización y de los cambios esperados en el ambiente externo, que pueden influir en la marcha del “negocio” (Drucker, 2000).

2.2.1.2 Lugar

El lugar es la organización concreta, situada en un contexto determinado que incluye la ubicación geográfica y el mercado. La infraestructura, las instalaciones, la tecnología, incluso la fuerza laboral con sus competencias y potencial de capacitación. Piénsese el caso de la construcción de la planta de celulosa a orillas del río Uruguay⁸, que tenía una alta oferta de puestos para soldadores especializados que no estaban disponibles en Uruguay ni podían formarse para el período para el que eran necesarios. El lugar también refiere al conjunto de condiciones externas que son condiciones dadas y que no están al alcance del control directo de la organización. Esto incluye también, por ejemplo, la normativa legal, los acuerdos gremiales del sector, las reglas de intercambio comercial, la legislación impositiva, entre otras.

2.2.1.3 Información Disponible

La información disponible surge de la colección de datos que pueden obtenerse durante el trabajo de la comisión. La información es el resultado de la combinación de ciertos datos ordenados convenientemente en función de una lógica que tiene base científica. La información a que se hace referencia es diferente de una noticia. Se trata del producto de una recopilación sistemática histórica que responde a las necesidades de la organización; lo que en algún momento anterior se determinó como información relevante para el control o toma de decisiones dentro de ella. Frente a un determinado problema puede surgir la necesidad de contar con información adicional, pero si no existe un sistema de recolección de los datos, es probable que la decisión se realice con esa limitación. La experiencia puede hacer recomendable que se establezca un mecanismo para crear una base de datos hacia el futuro, pero recuperar los datos históricos,

⁸ <http://www.zonacolon.com/noticiasampliadas/09/11a-zonacolon.htm>, 23 de mayo 2013.

aunque posible, podría resultar improductivo para las condiciones de tiempo y costo.

El trabajo de la comisión no está restringido al uso de información interna. Precisamente, la complejidad de ciertos asuntos hace necesario disponer de datos adicionales de diversa fuente. Parte del trabajo de la comisión consiste en enfocar los datos disponibles desde la multidisciplinariedad de su integración.

2.2.2 Legitimación Política

La legitimación política está enfocada en la percepción de que la intervención, cualquiera que ella sea, ha contemplado razonablemente o equitativamente todos los intereses en conflicto (Freeman, 2010). En una noción ampliada: que si alguna parte sufrirá un perjuicio, se ha previsto una contrapartida que al menos neutraliza dichos efectos. En la concepción moderna de democracia se puede decir que tanto la perspectiva de la mayoría como la de la minoría están incluidas en la solución del asunto (Buchanan, 1980). La solución política apunta a su aceptación en el medio ambiente de aplicación. No siempre está legitimada técnicamente: puede ser más costosa, puede insumir más tiempo, puede solucionar parcialmente el asunto de que se trate; o incluso, solo servir para poner el tema en el centro de la atención pública. El público, refiere a los individuos que integran la comunidad de que se trate: desde una unidad administrativa a la totalidad de la organización, y aún fuera de ella. Los intereses en conflicto y las personas delimitan el campo de acción de las comisiones que buscan la legitimación política de su trabajo.

2.2.2.1 Intereses en conflicto

Intereses en conflicto son condiciones particulares de diferentes grupos o personas que no pueden coexistir en un ambiente dado. Esas condiciones pueden dividirse en dos tipos, negociables e irrenunciables. Son condiciones negociables las que pueden ser alteradas o incluso eliminadas, manteniendo el ambiente sin cambios. La existencia de condiciones irrenunciables en conflicto requiere que la solución modifique el ambiente como sea necesario para su coexistencia. Otra perspectiva es dotar a alguna de las partes o ambas de nuevas condiciones específicas equivalentes a las conflictivas pero mutuamente viables. Un ejemplo es la necesidad de liberar un espacio público de un asentamiento irregular⁹, que además afecta el valor inmobiliario de las residencias contiguas. Es evidente que esa comunidad se apropió ilícitamente del lugar; sin embargo, la expulsión lisa y llana, aunque legal, sería considerada ilegítima. Por lo tanto, la solución “construir el parque *tal*” debe incluir la reubicación de esa comunidad en unas viviendas a las que no podrían acceder por sus propios medios, por ejemplo.

⁹http://www.presidencia.gub.uy/web/resoluciones/2007/11/233_19%2010%202007_00001.PDF, 23 de marzo de 2013.

2.2.2.2 Personas

Los asuntos encargados a una comisión refieren a personas y cosas (tangibles o intangibles). La concepción humanista de la sociedad moderna considera ilegítima una solución que tenga un costo social. Es decir, ningún individuo o grupo puede ser ostensiblemente sacrificado contra su voluntad para cambiar el estado de cosas. Es necesario, por lo menos, incluir medidas paliativas durante un plazo aceptado y aceptable, para que los eventuales perjuicios sobre los individuos puedan ser absorbidos en ese período de ajuste. En términos de trabajo existe la compensación por su pérdida, indemnización por despido. En Uruguay, la pérdida del puesto de trabajo, contra la voluntad del empleado es rechazada. Y aunque sea consecuencia del cierre de la empresa, se espera una solución, técnicamente ilegítima, de absorción de esos trabajadores en puestos de trabajo financiados por la sociedad.

Un ejemplo de este aspecto es la llamada crisis del 2002, cuando varias entidades financieras privadas dieron quiebra. Se formó una comisión de cuyo trabajo resultó la progresiva incorporación de los funcionarios desempleados en otras instituciones públicas y privadas; y en el pago de subsidios mientras durara la inactividad.

2.3 Naturaleza de las funciones y actividades

Las comisiones son entidades colectivas que actúan como cuerpo. Pueden formar parte de la estructura administrativa de una organización y de hecho, en ciertas condiciones, se prefieren por sobre otras alternativas. Aunque funcionan como una entidad indivisible, no aparecen ocupando un cargo, sino que se integran como un órgano. En ese sentido, tienen funciones específicas con sus correspondientes actividades. Este sería el caso de las comisiones permanentes. Las eventuales, para un caso específico o *ad hoc*, no constituirían órganos.

2.3.1 *Funciones y actividades en la organización formal*

Las organizaciones están formadas por órganos. Lo dicho es un constructo, vale decir, una elaboración racional, que trata de explicar la noción de una entidad que no existe en la naturaleza, a partir de las nociones con que se explica la naturaleza de los seres vivos. Una organización es una construcción social. Igual que el cuerpo humano su vida depende de que los órganos que la componen hagan lo que tienen que hacer; y, en algún punto, el agregado de toda esa labor permite que el organismo – la organización – desarrolle su vida (institucional), en búsqueda de la felicidad – cumpliendo su misión -. Esta elaboración teórica se inicia con la modernidad y alternativamente se habló de la explicación organicista, de la explicación mecanicista, según el campo científico prevalente en cada momento histórico. En definitiva, los órganos son las unidades administrativas que tienen a su cargo las funciones y consecuentes actividades que identifican el devenir histórico de la organización con el propósito de su constitución.

Si órgano es una concepción intangible, al punto que su representación gráfica apenas da cuenta de la existencia por su nombre, las funciones y las actividades consisten en la transformación del medio ambiente en orden a alcanzar los objetivos institucionales. Puede decirse que son el contacto con la realidad. Se relacionan mutuamente por su agregación o desagregación.

2.3.1.1 Funciones

Para Pini “una función es un grupo de actividades afines y coordinadas, necesarias para alcanzar los objetivos y metas del órgano, de cuyo cumplimiento generalmente es responsable una unidad administrativa” (p. 16). Son funciones: comercialización, producción, finanzas, administración de personal, asesoramiento legal, racionalización, distribución, planificación estratégica.

2.3.1.2 Actividades

Una actividad es “un conjunto de procedimientos afines” (p. 13). Y un procedimiento, es “un conjunto de operaciones (acciones elementales) relacionadas entre sí y ejecutadas en base a determinado método” (íd). Son actividades: pagar, cobrar, comprar, vender, litigar, asesorar, informar, presupuestar, controlar.

2.3.2 *Las comisiones como órganos en la estructura administrativa*

Un órgano puede estar basado en una comisión. La pertinencia de darle a un órgano la forma de una comisión depende de la estricta conveniencia de la organización y, en ocasiones, a disposiciones legales que obligan a las instituciones por igual. Una pequeña empresa basa sus decisiones estratégicas en el criterio y experiencia de su propietario; sin embargo, hasta la empresa familiar toma decisiones estratégicas a través de una comisión, cuando - alrededor de la mesa del hogar - sus miembros discuten el futuro del negocio. En organizaciones de mayor porte, es evidente la necesidad del aporte multidisciplinario, a la hora de leer los signos de los tiempos, para delinear una planificación estratégica consistente, apropiada y exitosa. Los socios o accionistas de cualquier institución reciben periódicamente un informe con el estado de los negocios, que está avalado por la comisión fiscal. Estos son ejemplos de órganos que rara vez son unipersonales. Las decisiones que se toman son demasiado importantes para dejarlas en manos de un solo individuo. Desde el lado opuesto, difícilmente serían aceptadas, o legitimadas, el tipo de decisiones que son consecuencia de las funciones de estos órganos, si no fueran el resultado del trabajo de una comisión.

2.3.2.1 Las decisiones a la interna de las comisiones

El trabajo de una comisión siempre se completa a través de una decisión. La decisión consiste en adoptar, como cuerpo, por cualquiera de los mecanismos mencionados hasta ahora – consenso o votación – un criterio único en relación al asunto que la convoca. La decisión es el producto de la comisión.

La comisión puede tener autoridad para poner en práctica esa decisión directamente, como en el caso de las comisiones administradoras, ejecutivas, decisorias. La comisión puede no tener la autoridad para poner en práctica su decisión, en cuyo caso su competencia consiste en recomendarle al órgano que sí tiene competencia y autoridad para la ejecución, y es el caso de las comisiones asesoras o consultivas.

2.3.2.2 Las comisiones asesoras

Una comisión asesora es aquella cuyas decisiones constituyen recomendaciones para la acción, pero la ejecución efectiva depende de otro órgano. Algunas veces la decisión de la comisión asesora obliga al órgano ejecutivo, en estos casos hablamos de resolución vinculante. En otras el asesoramiento constituye únicamente un punto de vista más, que el órgano ejecutivo podrá o no seguir.

Son comisiones con resoluciones vinculantes los Consejos de Salarios respecto de sus acuerdos o las Comisiones Fiscales respecto de las observaciones que realizan a los Estados Contables. Son comisiones sin resolución vinculante el Consejo Directivo Central de la ANEP y de la UDELAR¹⁰, la Suprema Corte de Justicia, y los Directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados que se financian con rentas generales, respecto de los presupuestos quinquenales que proponen.

2.3.2.3 Las comisiones decisorias

Una comisión decisoria es aquella que tiene autoridad para ejecutar sus decisiones. Sus decisiones constituyen órdenes en el ámbito de su autoridad administrativa. Existen comisiones administradoras como la Junta Nacional de la Salud o las comisiones directivas de Instituciones Deportivas. Existen comisiones ejecutivas como el Consejo Ejecutivo de la Asociación Uruguaya de Fútbol, los Comités de Emergencia Departamentales o Nacional

2.3.2.4 Las comisiones de atribución mixta

Estas comisiones tienen delimitados dos ámbitos de participación, en uno como consultivas y en otro como decisorias. Le son aplicables, según el caso, los conceptos de los dos puntos anteriores.

Son comisiones de atribución mixta el Consejo Directivo Central de la ANEP y de la UDELAR, la Suprema Corte de Justicia, y los Directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados que se financian con rentas generales. Cuando proponen sus presupuestos quinquenales o cambios a la legislación vigente, son consultivos. Cuando deciden sobre los asuntos relativos a la administración en las que son órganos jerárquicos, ordenan. Es el caso de la designación de funcionarios, contrataciones, normativa interna, entre otras acciones propias de la gestión.

¹⁰ ANEP, Administración Nacional de Educación Pública; UDELAR, Universidad de la República.

2.4 Organización de las comisiones eficientes

A pesar de las interminables críticas hacia las comisiones, se siguen utilizando como una herramienta eficiente. La mayoría de las críticas son más apasionadas que racionales. Más arriba, se sugería al lector reflejar, en el repertorio de ventajas y limitaciones discutidas, una comisión de su interés, como método válido para hacer una crítica con base científica. Desde esa misma perspectiva, puede decirse que comisiones eficientes son aquellas capaces de aprovechar todas sus ventajas y de administrar todas sus limitaciones, para un resultado legitimado técnica y políticamente, que, en los asuntos que trate, resuelva con propiedad las cuestiones de tiempo, lugar, información, personas e intereses involucrados en el tema.

Las recomendaciones para facilitar la organización de comisiones eficientes se refieren a: delimitación del ámbito; integración; regulación del trabajo; evaluación. (Koontz & Weihrich, 1999; Robbins & Coulter, 2000; Xavier, s.f.)

2.4.1 *Delimitación del ámbito*

2.4.1.1 Definición de la naturaleza y funciones

La naturaleza de una comisión – asesora, decisoria o mixta – define su relación jerárquica y autoridad. Junto con la enumeración y descripción de las funciones, la ubica en la estructura jerárquica funcional de la organización de manera precisa. Así, por un lado quedan determinadas las relaciones de intercambio intrainstitucional verticales y horizontales, y también qué asunto o asuntos caen dentro de la esfera de su accionar. Pero, tan importante como lo anterior, cuáles no.

2.4.1.2 Definición del plazo

Cuando una comisión está focalizada en un asunto, su vida está asociada a la solución de ese asunto. Incluso, la formación de la comisión tiene la finalidad de producir resultados en un plazo perentorio. Muchas veces, los integrantes de una comisión ad hoc tienen otras responsabilidades en la organización y dedican parte de su tiempo al trabajo de la comisión. Otras veces, el asunto es tan urgente, que la rutina se posterga en beneficio del trabajo de la comisión, hasta su conclusión. Las comisiones permanentes pueden tener plazos concretos para algunos de sus asuntos.

2.4.2 *Integración*

2.4.2.1 Selección de miembros: el número y la calidad

No existe una fórmula para realizar esto con certeza. La integración de la comisión ha sido discutida ampliamente. Cualquier criterio elaborado a partir de lo ya expuesto es válido, si se ajusta a las necesidades de la situación problema. Las organizaciones que aprenden, lo hacen a partir de enfrentar los conflictos o problemas en lugar de obviarlos u ocultarlos. Esta práctica permite desarrollar competencias para el trabajo cooperativo, de

manera que progresivamente las comisiones mejoran su rendimiento (Argyris, 2001).

En general los miembros de las comisiones se seleccionan por su idoneidad, cualquiera sea el criterio con que se defina la idoneidad, y no por su sumisión. La idoneidad puede referirse a lo político, a lo técnico o a ambos.

2.4.2.2 La interacción dentro del grupo

Además de las cuatro etapas de la conformación de colectivos descripta, es recomendable que cada uno tenga una actitud cooperativa; que opere como un facilitador del trabajo colectivo; que se escuchen unos a otros en las discusiones; que los conflictos y desacuerdos se centren alrededor de ideas y métodos. Todo en un ambiente relajado, cómodo e informal (McGregor, 2007).

2.4.3 *Regulación del Trabajo*

2.4.3.1 Preparación de las reuniones

Las reuniones deben estar circunscriptas a una agenda y a un tiempo preestablecidos, hora de comienzo, hora de terminación. La información necesaria para la discusión debe ser recibida oportunamente por cada participante, y confirmada su recepción.

2.4.3.2 Procedimientos determinados

Ya sea que se establezca en la constitución de la comisión o que se acuerde por sus miembros, debe regularse el régimen de trabajo, la forma en que se llevan adelante las reuniones, su registro y la producción de informes. Puede haber un responsable permanente o rotarse entre los participantes, ya que estos elementos de la gestión del trabajo de la comisión son adicionales a las responsabilidades de cada miembro.

2.4.4 *Evaluación*

2.4.4.1 Evaluación del trabajo de la comisión

Evaluar, en este caso, es comparar la situación actual con la situación esperada. La evaluación debe hacerse durante y al final del trabajo de la comisión. Para eso es necesario diseñar y acordar el plan, establecer objetivos intermedios, metas cuantificables, plazos, consumos de recursos (ejecución del presupuesto asignando) y decidir los hitos donde se realizará la evaluación para realizar ajustes al plan. La selección de los hitos, los momentos de evaluación, deben ser apropiados para tomar medidas correctivas. Esta evaluación no es un acto de autoridad de un miembro de la comisión, sino el acuerdo que potencia el esfuerzo colectivo (Scriven, 1991).

2.4.4.2 Costo - beneficio

El costo de tratar un asunto a través de una comisión debe compararse con las alternativas y con la solución que propone. Aunque más no sea para tener un antecedente de la experiencia, en el caso de las comisiones focalizadas; y, para estudiar una reasignación de funciones, en el caso de los órganos colectivos. Hay que tener cuidado de considerar en los costos elementos muy difíciles de cuantificar, como es el caso de los asuntos asignados a una comisión para obtener legitimación política; y, sobre todo, reconocer que no siempre los temas se tratan desde una perspectiva pura, técnica o política, sino que, más bien, la resolución de los asuntos encomendados a una comisión oscila en la tensión entre lo técnico y lo político.

2.5 Las comisiones en Uruguay

Las comisiones son ampliamente utilizadas como órganos en instituciones públicas y privadas. Parece ser que, excepto en determinados lugares donde se requiere decisiones y acción perentoria, en general se percibe el interés por una participación colectiva en gran cantidad de ámbitos de la vida de estas organizaciones, ya sea para obtener legitimación técnica o política. Los organismos de control como las comisiones parlamentarias, o la Corte Electoral, son colectivos. En ellos es clara la búsqueda de legitimidad política atendiendo a su integración. La Comisión de Patrimonio o la Suprema Corte de Justicia apuntan a la legitimación técnica, por la misma razón. Y hasta los hay constituidos con ambos criterios como el Tribunal de Cuentas. En el ámbito privado existen normas legales que prevén órganos colectivos como los directorios y las comisiones fiscales de las sociedades anónimas y otras organizaciones de la sociedad civil. Y, en las empresas de cierto porte, es habitual formar comisiones o comités de carácter técnico. Una rápida recorrida por la internet da cuenta de la amplísima diversidad de comisiones en todos los ámbitos de la vida social, en este apartado mencionamos algunos para ilustrar los conceptos en cada caso.

2.5.1 *Organizaciones públicas*

En las organizaciones públicas puede hacerse una gran división en las de gobierno y administración por un lado, y por el otro la de las empresas públicas y servicios descentralizados como ANCAP, UTE, el Correo, ANEP o la UDELAR.

2.5.1.1 Instituciones Públicas de Gobierno y Administración

El Poder Legislativo cumple sus funciones a través de comisiones. Cada Cámara y la Asamblea General son comisiones. Lo mismo que las comisiones a la interna de cada una de las anteriores, para analizar los proyectos remitidos para su consideración. Las primeras claramente dan legitimidad técnica y política a los asuntos que resuelven: técnica porque la Constitución indica que es el cuerpo habilitado para aprobar las leyes; y

política, porque son una muestra representativa de los intereses de toda la sociedad. Las comisiones parlamentarias también se integran con esta finalidad, pero la idoneidad técnica refiere más bien a la competencia específica de cada miembro: en la comisión de legislación y códigos generalmente se encontrará algún abogado constitucionalista, y en la de hacienda, algún contador.

La titularidad del Poder Judicial está en manos de una comisión, la Suprema Corte de Justicia. Allí también son comisiones los tribunales de apelaciones. Además, cuentan con comisiones asesoras como las receptoras de ofertas y de adjudicaciones, en las compras que realizan, o las comisiones calificadoras.

En la Administración Central las comisiones tienen generalmente naturaleza consultiva, o sea, asesoran: Comisión Asesora de Adjudicaciones, Estados Mayores en las Fuerzas Armadas. Pero también se ha optado por esta forma de gobierno y administración en programas específicos como las Comisiones Honorarias en el ámbito de la salud pública: de Zoonosis, de Lucha contra el Cáncer. O más focalizadas, como el MEVIR, Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural, cuyo origen fue la lucha contra el mal de Chagas, transmitido por la vinchuca que vive en los quinchos de los ranchos de adobe.

También se ha optado por la forma comisional en algunos servicios descentralizados que actúan en el límite entre la administración central y los entes autónomos, como la Junta Nacional de la Salud (JUNASA), que administra el Fondo Nacional de la Salud (FONASA).

Puede haber una discusión acerca de si una comisión de recepción de ofertas y si una comisión asesora de adjudicaciones son permanentes o eventuales, en el sentido de que pueden estar formadas por las mismas personas, pero actúan en procedimientos diferentes. No hay duda de que son comisiones focalizadas, eventuales, las comisiones investigadoras en el ámbito del Poder Legislativo o la Comisión para la Paz y la Comisión Organizadora del Debate Educativo en el del Poder Ejecutivo. Todas se disuelven al cumplir su cometido.

2.5.1.2 Empresas Públicas y Servicios Descentralizados

Todas las empresas públicas y servicios descentralizados están encabezados por un órgano colectivo que puede tener de 3 a 5 miembros, donde el número impar apunta a prevenir la inacción por una votación dividida. La Constitución dispone la forma de estos órganos, lo que es recogido en las leyes que rigen a cada uno, y para estas comisiones establece el doble criterio de idoneidad técnica y apoyo político, de donde debe inferirse que sus decisiones contarán con ambas formas de legitimación. Piénsese en el Consejo Directivo Central de la UDELAR o de la ANEP, en los directorios de ANTEL o ANCAP o en el Instituto Nacional de la Niñez y la Adolescencia

del Uruguay (INAU) o los bancos del Estado (BCU, BROU, BHU, BSE, BPS)¹¹.

Tienen doble naturaleza: decisoria y asesora. Como órganos de administración, sus resoluciones son órdenes en su ámbito de control, pero también actúan como comisiones asesoras del Poder Ejecutivo, en sus áreas de interés y cuando recomiendan modificaciones a la legislación.

También hay instituciones públicas de derecho privado, como el Fondo Nacional de Recursos (FNR), encabezado por una comisión administradora cuyos miembros representan diferentes intereses del sector de la salud y el Estado.

Son también comisiones las Asambleas del Claustro de cada facultad. En estas instituciones es habitual la presencia de comisiones técnicas permanentes y eventuales: la Comisión Central del Plan de Estudios, la de Asuntos Administrativos.

2.5.2 Organizaciones privadas

El uso de comisiones como órganos en la estructura administrativa de instituciones privadas sean o no de lucro, es una obligación legal. Esto incluye a las sociedades por acciones y a las sociedades sin fines de lucro de toda naturaleza, como la Federación Uruguaya de Esgrima, la Universidad Católica del Uruguay, la Cooperativa de Viviendas de los Empleados de COETC¹², la Asociación Española Primera en Socorros Mutuos o el British School. Además, por su propia iniciativa e interés, todas ellas utilizan otras comisiones permanentes y eventuales, para cumplir su misión. A continuación las tratamos separadamente.

2.5.2.1 Organizaciones con fines de lucro o empresas

El uso de comisiones en las organizaciones con fines de lucro está referido al control social de los accionistas y por eso la ley obliga a incluir directorios, asambleas de socios o accionistas y comisiones fiscales. El uso de comisiones eventuales es más dinámico, que en el caso del Estado, apuntan tanto a la interna de la organización como al mercado. Por ejemplo, los comités de calidad, los comités de auditoría interna, comité asesor jurídico, comisiones honorarias que integran una red social con instituciones y vecinos de los alrededores (Comité de Responsabilidad Social de Gerdau Laiza S.A., por ejemplo).

El estudio inédito “Mecanismos de coordinación utilizados en las empresas radicadas en Uruguay” (Pintos Trías, 2005), da cuenta de que en una

¹¹ ANTEL, Administración Nacional de Telecomunicaciones; ANCAP, Administración de Combustibles, Alcohol y Portland; BCU, Banco Central del Uruguay; BROU, Banco de la República Oriental del Uruguay; BHU, Banco Hipotecario del Uruguay; BSE, Banco de Seguros del Estado; BPS, Banco de Previsión Social.

¹² Cooperativa de Obreros y Empleados del Transporte Colectivo.

muestra de 32 empresas, 21 de ellas declararon recurrir a la formación de comisiones como mecanismo de coordinación interna.

2.5.2.2 Organizaciones de la Sociedad Civil

Estas organizaciones se caracterizan por una participación intensa de sus integrantes. Por esta razón, es habitual que ante cualquier iniciativa se convoque a todos los interesados, para formar una comisión que se haga cargo del asunto y a quien la autoridad institucional, sea la comisión directiva o la asamblea de socios, le atribuye cierta autoridad para su trabajo; y, su producto puede ser tanto un asesoramiento como la ejecución de un proyecto. Por ejemplo, la comisión de auditoría del Colegio de Contadores; comités especializados del UNIT¹³.

3 A modo de síntesis

Hemos discutido acerca de los grupos de trabajo, los equipos de trabajo y las comisiones, proponiendo para cada uno un concepto dirigido a desambiguar el uso técnico de estos términos. Para eso hemos seleccionado un aspecto diferenciador: el vínculo entre los miembros. Se ha desarrollado con amplitud, la génesis, intención y uso de las comisiones, fundando su trabajo en la necesidad o conveniencia de alguna forma de legitimación, técnica o política, para la toma de decisiones. Este es un enfoque novedoso para el estudio de las comisiones. Y se ha mostrado cómo su trabajo se ubica en algún punto de la tensión entre lo técnico y lo político del asunto de que se trate.

Hay un repertorio de ventajas y limitaciones de las comisiones. A pesar de estas últimas, los espacios colectivos de discusión – como las comisiones - todavía se perciben como la mejor forma de hacerse cargo de ciertos asuntos. Por su pluralidad. Allí aparecen tanto la idoneidad técnica como la representatividad de los intereses afectados por una futura intervención.

Al fin, se propone y ofrece un método para crear comisiones eficientes, que se definen desde el enfoque original propuesto. Se pone en evidencia que existe una retroalimentación entre las ventajas y las limitaciones; y, que el mejor caso posible consiste en desarrollar la capacidad de administrarlas, más que en eliminar las limitaciones. Por último, se han presentado ejemplos de su utilización a lo largo y ancho de la sociedad, sea el sector público, sea el sector privado. Sea en organizaciones sin fines de lucro, como en empresas.

¹³ Instituto Uruguayo de Normas Técnicas

4 Bibliografía

- Argyris, C., 2001. Sobre el aprendizaje organizacional. México: Oxford University Press.
- Baráibar, C., 1998. El Enfoque Socio Técnico y los Equipos Semiautónomos de Producción. Prisma, Issue 10, pp. 68-79.
- Buchanan, J., 1980. De las Preferencias Privadas a una Filosofía del Sector Público. Estudios Públicos, 1 diciembre, Issue 1, pp. 202-218.
- Drucker, P., 2000. La Gerencia. Tareas, Responsabilidades y Practicas. Buenos Aires: El Ateneo.
- Freeman, R. E., 2010. Strategic Management: A Stakeholder Approach. Cambridge MA: CUP.
- Freeman, R. E. y otros, 2010. Stakeholder Theory: The State of the Art. Cambridge MA: CUP.
- French, W. & Bell, C., 1996. Desarrollo Organizacional. Aportaciones de las Ciencias de la Conducta para el Mejoramiento de la Organización. 5a. ed. México: Prentice Hall Hispanoamericana.
- Gore, E. & Vázquez, M., 2004. Una Introducción a la Formación en el Trabajo. Hacer Visible lo Invisible, Buenos Aires, FCE, 2004, pág. 132 – 133.. Buenos Aires: FCE.
- Katzenbach, J. & Smith, D., 1993. The Discipline of Teams. Harvard Business Review, marzo-abril, Issue 71, pp. 111-120.
- Koontz, H. & Weihrich, H., 1999. Administración. Una Perspectiva Global. 11a. ed. México: Ultra.
- McGregor, D., 2007. El lado humano de las empresas. México: McGraw-Hill.
- Pini, J., s.f.. Teoría y Diseño de la Organizacional Formal. Montevideo: Servicios de Documentación del CECEA.
- Pintos Trías, G., 2005. Mecanismos de coordinación utilizados en las empresas radicadas en Uruguay, Montevideo: Inédito.
- Porter, M., 2008. Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance. New York: Simon and Schuster.
- RAE, 2001. Diccionario de la lengua española. 22a. ed. Madrid: Espasa.
- Robbins, S. & Coulter, M., 2000. Administración. 6a. ed. México: Pearson Educación de México.
- Scriven, M., 1991. Evaluation Thesaurus. London: SAGE.
- Stoner, J., Freeman, E. & Gilbert, D., 1996. Administración. México: Prentice Hall Hispanoamericana.
- Wertheim, E., 2007. Negotiation for Success. Philadelphia, PA: National Association of Black Accountants.
- Xavier, J., s.f.. Las Comisiones como Instrumento Organizacional. Organización y Métodos Administrativos. Documento No. 10. Montevideo: Servicio de Documentación del CECEA.

Otras Fuentes de Consulta

- <http://www.anep.edu.uy/>, visto el 23may2013.
- <http://www.cade.com.uy/?tc=ac&ac=7&p=1>, visto el 23may2013.
- <http://www.caru.org.uy/> , visto el 23may2013.
- http://web.ces.edu.uy/ces/index.php?option=com_content&view=article&id=266:se-firmo-acuerdo-del-parlamento-juvenil&catid=35:noticias-generales&Itemid=66, visto el 23may2013.
- <http://www.chasque.net/vecinet/noti832.htm>, visto el 23may2013.

<http://www.debateducativo.edu.uy/>, visto el 23may2013.

<http://www.montevideo.gub.uy/descentra/>, 5 de marzo de 2009.

<http://www.parlamento.gub.uy/palacio3/index1024.htm>, 5 de marzo de 2009.

<http://www.presidencia.gub.uy/noticias/archivo/2000/agosto/2000080912.htm>
, visto el 23may2013.

http://www.presidencia.gub.uy/_web/resoluciones/2007/11/233_19%2010%202007_00001.PDF, visto el 23may2013.

<http://www.universidad.edu.uy/institucional/autoridades.htm#1>, 5 de marzo de 2009.

<http://www.zonacolon.com/noticiasampliadas/09/11a-zonacolon.htm>, visto el 23may2013.